

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1472 DE 1994

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 2918 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JUNIO DE 1994

PRACTICOS NACIONALES

Declárase el practicaje servicio público no comercial de interés nacional

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 29 DE JUNIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Carlos Bouzas

Miembros : Señor Senador Dante Irurtia

Invitados especiales : Delegación de la Corporación de Prácticos Nacionales integrada por los señores Aníbal Cabrera, Juan P. Cajarville, Ronald Hebert, Jon U. Lajarcegui, Carlos Andrés Monzalvo y Huber Martin

Secretario : Señor Lorenzo A. Saavedra

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Es la hora 11 y 9 minutos)

__________ La Comisión de Transporte y Obras Públicas tiene el agrado de recibir a la Corporación de Prácticos Nacionales.

Como es de conocimiento de los señores visitantes, el Senado está estudiando un proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes que refiere a la definición del carácter del practicaje, ya que se lo declara un servicio público no comercial de interés nacional.

En ese sentido, ya habíamos tenido oportunidad de conversar con una delegación de Prácticos del Río de la Plata y del Puerto de Montevideo. Asimismo, para interiorizarnos del problema, dialogamos con el señor Ministro de Defensa Nacional y el señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas. Posteriormente, nos visitó una delegación del Centro de Navegación Transatlántica, que terminó de exponer sus puntos de vista sobre el tema en una segunda reunión realizada el miércoles de la semana pasada.

Entonces, para poder expedirnos sobre este asunto, los integrantes de esta Comisión entendimos oportuno acceder a una solicitud de entrevista que había presentado la Corporación de Prácticos Nacionales. Supongo que los visitantes ya tendrán conocimiento de las expresiones de lo que podríamos llamar la contraparte y del texto del proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes.

Debo señalar, finalmente, que he recibido un escrito donde los señores Prácticos exponen sus razones, que seguramente ahora explicarán.

SEÑOR MONZALVO.- Como Presidente de la Corporación de Prácticos, deseo expresar que nuestra presencia en este ámbito se debe, fundamentalmente, a que este tema —que se inició a partir de una resolución del Poder Ejecutivo, del 8 de febrero de 1994— ha desatado una preocupación muy grande en la actividad de los Prácticos, que desde comienzos de siglo se ha regido por el principio de la libertad de conciencia para desempeñar el servicio, catalogado de carácter público en muchas oportunidades. Cabe destacar que el practicaje se cumple durante las 24 horas del día, los 365 días del año.

En este momento, nos encontramos ante una resolución del Poder Ejecutivo por la cual se deben aplicar al practicaje principios generales para regirlo en el futuro, donde existirá la libre elección de Prácticos. Parecería un contrasentido que un sector se oponga a la libre elección cuando se está dando la liberalización en todas las actividades.

La realidad indica que el principio del practicaje, tal como se aplica en éste y en casi todos los países del mundo, debe ser realizado por un número determinado de personas suficientemente calificadas, habilitadas por el Estado --porque la importancia del servicio que se cumple así lo impone-- y con un entrenamiento tal que pueda brindar el servicio a entera satisfacción.

Esta resolución del Poder Ejecutivo dejó con una tremenda preocupación a las corporaciones, ya que no es la primera vez que, por una resolución de este tipo o la influencia de particulares, se intenta modificar el "statu quo" en nuestro país. Hace poco se cumplieron 165 años de funcionamiento del practicaje en el Uruguay, actividad que es poco conocida.

Creo que todos los aquí presentes deben reconocer que nadie habla de practicaje en el Uruguay, justamente debido a que se destaca por prestar un servicio que no da problemas ni ha creado costos de huelga, de paro ni de conflicto de ningún tipo en todo el transcurso de la historia de este siglo. Por tal razón, despierta gran preocupación entre nosotros que ahora se quieran cambiar, sobre la marcha, las reglas de juego. En este sentido, en el Uruguay formamos la Corporación del Puerto de Montevideo y una Corporación de Prácticos de Río. Ambas están reconocidas por el actual Reglamento y funcionan como auxiliares del servicio en cuanto al complemento que la autoridad marítima necesita. Son entidades que forman parte de la historia de esta profesión y de este país. Es por ello que todo el estatuto de estas corporaciones y su

funcionamiento, no sólo están reconocidos por el Reglamento sino que se basan en los principios básicos del practicaje.

Reitero que una resolución de este tipo, en la que se pone en juego la posibilidad de cambiar el "statu quo", es lo que nos ha movilizado para tratar de encontrar una solución definitiva al problema. Lo primero que hicimos al plantearse esta resolución fue conversar con las autoridades marítimas, que son las que regulan este servicio desde siempre --desde el siglo pasado el funcionamiento del practicaje está en manos de las autoridades portuarias y marítimas-- y obtuvimos su apoyo en cuanto a que no se puede variar lo que actualmente está funcionando y ha demostrado ser efectivo.

No solamente hablamos con las autoridades marítimas, sino que nos remitimos al propio Ministro de Defensa Nacional, al señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas, que tiene en sus manos la posibilidad de coordinar todos estos servicios, y también a los representantes de los usuarios, que son las Agencias Marítimas, las que en otras oportunidades en que se intentó modificar la situación de los Prácticos nos dieron su apoyo. Ante todos ellos planteamos la situación y, finalmente, nos encontramos ante los representantes nacionales, principalmente buscando una mediación y tratando de sensibilizar lo que puede ocurrir con una profesión que hasta ahora no ha dado lugar a ningún problema ni queja de nadie, ni está contra ninguna disposición que le permita a nuestro país avanzar en lo que es la modernización de los servicios conexos con nuestra actividad.

Presentamos un recurso de revocación contra la resolución del Poder Ejecutivo --que todavía no ha sido contestada--, fundamentalmen-

te, haciendo la salvedad de que nosotros no nos oponemos a ninguna transformación portuaria que tienda a agilizar todo el servicio que se da en el puerto. Me refiero, por ejemplo, a la Ley Portuaria de 1992.

Nuestra única preocupación es que no se cambien las reglas en que están cimentadas las actividades de las corporaciones y todo el sistema de practicaje en el Uruguay. En base a las conversaciones mantenidas surgió la idea de la ley. Algunos representantes nacionales se sensibilizaron por nuestra situación e interpretaron que lo que está actualmente es lo que funciona --es lo que ha estado siempre-- y debe seguir igual para que no haya problemas. En ese sentido, apareció la ley mencionada.

Hemos dado cantidad de argumentos con respecto al problema de practicaje y aportamos mucho material sobre su funcionamiento en nuestro país y en el mundo entero. No quiero ser redundante, pero voy a referirme a la importancia que este proyecto de ley tiene para los Prácticos, ya que contiene dos o tres puntos básicos en cuanto a fijar conceptos de funcionamiento.

Los conceptos fundamentales son los siguientes. El practicaje es un servicio público. No es una actividad comercial. Hay que ajustar su funcionamiento a lo que ya está establecido, es decir, al último decreto relativo a la materia, que data de 1986. Además, no está comprendido en la Ley de Puertos. Creo que estos conceptos no innovan absolutamente en nada lo que ha sido el practicaje en todos estos años, sino que, por el contrario, reafirman que lo que tenemos es lo que sirve.

Me voy a referir, principalmente, al hecho de que el practicaje no está comprendido en la Ley de Puertos. ¿Cuál es la base fundamental de dicha ley?

La razón fundamental por la cual se creó una Ley de Puertos en nuestro país, en 1992, ha sido que los factores económicos y la ordenación jurídica que regulaba todas las actividades portuarias eran obsoletas. Era necesario adaptarlas a un criterio moderno a los efectos de que nuestro Puerto no fuera considerado sucio, ni de demora, ni generador de gastos excesivos, ni como un destino que había que eludir para evitar problemas. Nosotros somos marinos y sabemos que en el Puerto de Montevideo ha habido muchos problemas, pero ninguno de ellos ha estado vinculado al practicaje. En ese sentido, la Ley de Puertos no nos ha tomado como modelo y ni siquiera nos ha mencionado.

Insisto en que el motivo principal que llevó a la elaboración de la mencionada ley han sido los factores económicos que tienen relación con la carga y la descarga de los barcos. Los P r á c t i c o s nada tenemos que ver con ello. Por el contrario, nuestra tarea se relaciona con la maniobra de aquéllos y es preciso destacar que no existe en el registro de la autoridad marítima del Uruguay queja alguna en el sentido de que los buques hayan sufrido demoras o debido afrontar costos excesivos por negligencia, falta de capacidad, accidentes u otras causas. Reitero: nada hay que reprochar al funcionamiento del practicaje.De manera que ni en los fundamentos de la Ley de Puertos ni en las reglamentaciones posteriores, los Prácticos están comprendidos.

El artículo 9o. de la Ley de Puertos, al hablar de los servicios brindados a los buques, hace referencia a las empresas que los prestan. Según la definición, que, por otra parte, se establece en el literal a) del artículo 2o. del Título IV del Texto Ordenado de 1991, se excluye

especialmente a las actividades profesionales. Esta misma disposición excluye del concepto de empresa a todas las actividades profesionales, universitarias y no universitarias, en las cuales el factor productivo lo constituye el trabajo y no el capital, como es el caso de aquéllas. Nosotros somos profesionales aunque no universitarios, pero en el momento de hablar de estudios superiores es necesario señalar que la mayoría de los Prácticos egresa de los cursos dictados en la Escuela Naval --reconocida en el mundo entero-- y casi todos son capitanes mercantes o de la Armada. De modo que el carácter de profesionalidad que tiene nuestra actividad no puede ser ignorado.

Debo insistir en que en ninguno de los distintos decretos promulgados en relación a la citada ley está incluido el practicaje; y al respecto voy a leer el artículo 9o. de uno de ellos. Dice lo siguiente: "La prestación de servicios portuarios, tanto al buque como a las cargas o al pasaje, su contralor y régimen de relaciones entre los intervinientes en los mismos servicios, auxiliares y conexos, se enmarcarán en lo dispuesto en el presente reglamento, sin perjuicio de las competencias que las leyes otorguen a otros órganos y organismos del Estado." Nosotros, justamente, pertenecemos a otro órgano del Estado, que es la autoridad marítima, y esto ha regido para los Prácticos desde el siglo pasado. Quiere decir que nos están excluyendo a título expreso.

En el mismo decreto hay otra disposición que reza lo siguiente: "No estarán comprendidos en el régimen definido de este artículo, aquellos servicios al buque o al pasaje que estén reservados por norma jurídica a otros órganos u organismos del Estado o se encomienden a la Administración Portuaria, de acuerdo a lo expresado en la Disposición

Transitoria I de este Reglamento." Quiere decir que es bien contundente que el propio Reglamento de la ley reconoce que los Prácticos, por estar regidos por otro organismo del Estado, no están comprendidos por la ley.

Por si todo lo anterior fuera poco, tengo en mi poder el Decreto No. 183/994 que establece, con referencia a cómo están definidos los Prácticos y la actividad portuaria, lo siguiente: "Supervisar la designación y cumplimiento de las tareas" --aclaro que se hace alusión a las funciones de la Capitanía de Puerto-- "operativas de aquellas unidades de la Administración Nacional de Puertos relacionadas con los servicios y operaciones portuarias, como remolque, terminal de contenedores, muelles de carga, dragado, etcétera, así como supervisar el cumplimiento eficiente de las obligaciones de los terceros relacionados con la actividad portuaria, como Prácticos y seguridad portuaria." Más adelante dice: "Para facilitar la información y el contacto permanente con terceros afectados, se establecerá una Oficina de Enlace de Capitanía de Puerto, que funcionará permanentemente y a la que se destinará por cada uno de los órganos del Estado involucrados en la actividad portuaria, un experto o funcionario en el rango adecuado a la delegación o competencia necesaria para hacer efectiva su labor de coordinación." En una palabra, aquí se habla de que va a haber una Capitanía de Puerto que será la encargada de regir toda la actividad portuaria y también alude a que hay otras tareas --y entre ellas podemos mencionar al practicaje-- que no están contempladas por la ley ni por el reglamento, con las cuales dicha Capitanía funcionará coordinadamente.

Es evidente, entonces, que el practicaje no está comprendido ni en

la Ley de Puertos ni en las reglamentaciones respectivas. De manera que si aparece una iniciativa que establezca que el practicaje no es un servicio incluido en la Ley de Puertos, está reflejando la realidad reconocida por aquélla y sus reglamentaciones.

Quiero aclarar que no estoy hablando como abogado porque mi profesión es la de Capitán que actualmente ejerce el practicaje. Somos, fundamentalmente, ciudadanos y las leyes se aplican a nosotros, por lo que apreciamos las leyes, los proyectos de ley y los reglamentos de acuerdo con lo que ellos son y lo que se nos aplica. Quizá esté usurpando el campo de los abogados y de los legisladores, pero como las leyes están dirigidas hacia nosotros, debo reservarme el derecho, como ciudadano, de expresar mi opinión.

Otro aspecto a que se refiere este proyecto de ley es que el practicaje no es una actividad comercial. Creo que en lo ya expresado anteriormente se comprende este principio de que esto es así porque no está incluida en la definición de empresa comercial o actividad económica que requiere de un capital para desarrollarse. Reitero una vez más que somos profesionales egresados de una escuela de enseñana náutica superior y que, por tal motivo, no nos corresponde en este caso lo establecido por la Ley de Puertos, en el sentido de que debemos ser tratados como empresas comunes y corrientes.

Sin embargo, hay un punto que, en mi opinión, tal vez sea el más crítico en toda la consideración de la ley. Me refiero a lo expresado en una disposición del proyecto en cuanto a que este servicio debe ser prestado por profesionales con título habilitante y en un todo de acuerdo al Reglamento General de Prácticos, Decreto No. 308/986 de 10 de junio de 1986.

Quiero hacer mención a cómo interpreto este proyecto de ley y luego los abogados darán su punto de vista más profundo. El practicaje siempre estuvo regido por reglamentos y el que está vigente, que data de 1913 --ha sido siempre el mismo con algunas modificaciones--, en realidad lo que hizo fue fijar ciertas normas a los efectos de que el practicaje pudiera funcionar con regularidad. Desde 1829 --hace unos días festejamos el 165º aniversario del practicaje-- el Estado se había preocupado del tema porque a esa fecha ya existían disposiciones al respecto. De modo que los reglamentos que actualmente rigen el practicaje desde el siglo pasado se refieren a lo mismo; sólo puede haber algunas discrepancias con respecto a si el Práctico debe ser independiente, empleado público o formar una empresa, pero no en lo básico del asunto. El practicaje ha sido preocupación de la humanidad desde que empezó a desarrollarse la actividad comercial marítima y en relación con Uruguay y Argentina debe su fundamentación principal a las ordenanzas de Colbert del año 1681. Con esto quiero recalcar que no se está improvisando en nada; cuando hablamos del reglamento --que debería ser ley desde hace muchos años-- nos referimos a uno que no fue inventado por los uruguayos ni los argentinos, ya que ha sido preocupación del mundo entero. En 1681 el practicaje fue introducido como un servicio de interés nacional y fue incluído dentro de las leyes del Estado. Hasta ese momento el mismo había sido regulado por las empresas privadas. Es decir que estamos haciendo referencia a lo mismo que luego se aplicó en nuestro Código de Comercio. Personalmente, tengo un Código de Comercio de 1930 en que se cuenta la historia del mismo.

Una de las bases fundamentales de este Código es que parte de las disposiciones de Colbert de 1681. Luego continuaron las ordenanzas de Bilbao, que se aplicaron en el Uruguay hasta mediados del siglo pasado. Finalmente, en 1865, surgió el Código de Comercio.

Menciono todo esto porque quiero dejar claro que este tema del practicaje no es nuevo. Sí lo es el hecho de que por primera vez tenemos la posibilidad de considerarlo en una Comisión Legislativa. El contenido, los principios básicos, la obligatoriedad, el turno, los concursos, el fondo común que regulan, etcétera, ya han sido probados y aceptados, prácticamente, en el mundo entero. Cuando se dice que la ley debe ajustarse a lo que está establecido en el reglamento de 1986, debemos suponer que el legislador --que tiene que haber leído todos los documentos que nosotros le aportamos-- entiende que este reglamento tiene lo necesario como para que todo siga funcionando como debe y sin modificaciones. Es decir que las cosas están tan probadas que no es necesario hacer modificaciones. Por supuesto, siempre hay innovaciones, pero éstas son mínimas y no se refieren a lo fundamental.

Según mi interpretación, todo lo que diga la ley debe estar de acuerdo con el reglamento, pero no necesariamente éste debe ser una ley. De todas maneras, es una ley en el sentido de la continuidad, de la perfección que han tenido las disposiciones desde 1813 a la actualidad.

Los Prácticos estamos viviendo un momento histórico que nunca pensamos se fuera a repetir. El siglo pasado fue de conflictos y enfrentamientos, donde todo el país estuvo convulsionado; e igual situación vivió el practicaje. Este siglo logramos acomodarlo con el

decreto de 1913. Mientras estuvimos regidos por un decreto, siempre hemos tenido una "espada de Damocles" encima, porque podía ser cambiado por otro sin ningún inconveniente. Entonces, no por iniciativa de los Prácticos, que ni nos imaginábamos que esta intervención en el Parlamento pudiera desembocar en ley, sino por la de los propios legisladores se ha logrado que las cosas que han servido y han sido permanentes se fijen en una ley y se haga justicia con una actividad a la cual el país debe un reconocimiento por el funcionamiento excelente que ha tenido. De esta forma, se nos dá a los Prácticos la tranquilidad de que en el futuro no se va a transformar lo que hasta ahora ha funcionado bien. Sin perjuicio de que durante todo este siglo han habido embates contra los reglamentos del practicaje, modernamente, alrededor de 1982, se quiso tranformar todo. Luego, cuando se reinstauró la democracia, pudimos recomponerlo. El reglamento que fue aprobado en 1986 fue analizado por todas las partes interesadas a lo largo del año 1985. A mi entender, el proyecto no dice que el reglamento tiene que formar parte de la ley, pero de todas maneras queda a cargo de cada uno la interpretación que se haga. El Código de Comercio a que he hecho referencia tiene 1754 artículos y desde mi punto de vista es un gran reglamento que dice cómo se organizan todas las empresas y cómo se hacen todos los trámites comerciales, incluyendo hasta las comas y los puntos. Entonces, no nos tendríamos que asombrar porque pudiera deducirse de este proyecto de ley que el reglamento del practicaje, que tiene 125 artículos, estaría incluido. Se trata de 125 artículos que dicen todo lo necesario. Si se dice que la autoridad marítima tiene que llevar determinado libro debe ser así, porque si

llevamos un control de pedidos ,de los turnos, de las protestas o de las exposiciones de los Prácticos, debemos escribirlo en algún lado. Entonces, pensar que por el hecho de que se mencionen libros o ciertos detalles típicos de la profesión se está denigrando o abaratando el contenido de la ley, es un absurdo. Si eso fuera así, deberíamos quemar el Código de Comercio. Ese es mi punto de vista; tal vez sea demasiado crudo en lo que sostengo, pero lo veo de esa forma.

Concretamente, lo que estaba diciendo a los señores senadores es que desearíamos que vieran esto con amplitud y no con un criterio cerrado, en el sentido de que significaría dar un privilegio o una ventaja a un sector de la sociedad que quiere medrar con la aprobación rápida de una ley sin ningún contenido ni fundamento. En realidad, es todo lo contrario.

Puedo afirmar que hemos mantenido y aún tenemos relaciones con los representantes de los usuarios y de las agencias, quienes han reconocido una y otra vez que el servicio de practicaje en nuestro país se desarrolla normalmente, no plantea ningún problema y, por lo tanto, no tienen ninguna queja con respecto al mismo.

Además, hay un aspecto, el costo del servicio, que es importante señalar porque constituye una de las preocupaciones que aparece en la ley y en los decretos que la regularon. Ya hemos aportado información --no mencionemos ahora la eficiencia, a la cual ya me he referido-- sobre dicho costo y tenemos más documentación al respecto que luego será expuesta por mi estimado colega. Entendemos que es muy importante reafirmar que este no es un servicio caro y que es absolutamente competitivo, no solamente a nivel regional sino en el resto del mundo. Por lo tanto, también debemos señalar ese aspecto. En ese sentido, hemos tenido contacto con las agencias marítimas y les hemos dicho que ponemos a disposición de ellas todos los datos económicos que poseemos sobre costos y funcionamiento del practicaje.

Pienso que seríamos muy ingenuos si pusiéramos en manos de las agencias marítimas --que son los representantes de los armadores--

costos que realmente no sean representativos de lo barato que es el servicio en nuestro país. Quiero decir, también, que ponemos a disposición de la Comisión la información a fin de que la analice, puesto que es un aspecto que tiene una gran importancia.

Con respecto al contenido de la ley, quisiera solicitar a los señores senadores que tuvieran en cuenta que somos profesionales --no improvisamos-- y que hemos venido aquí con toda la documentación correspondiente. Deseo señalar nuevamente que el practicaje no es un misterio en el mundo entero ni en nuestro país; tampoco es un servicio privilegiado sino que se trata de una tarea como cualquiera otra. Asimismo, cabe destacar que el práctico --como especialidad-- ha realizado y culminado toda una carrera científica que se hace aquí y actúa con la mayor de las capacitaciones.

Queremos llegar a nuestras casas y poder dormir tranquilos, sabiendo que no va a venir nadie a modificar lo que nos ha permitido culminar toda una carrera de sacrificio, que implica navegar durante muchos años para llegar a la capacitación que tenemos.

Por otro lado, voy a hacer referencia a otro punto --también va a analizarlo mi colega-- que deseaba mencionar y es la importancia que tiene la presencia del práctico como defensa de la soberanía nacional.

Desde el siglo pasado el Estado reservó a las autoridades portuarias el control del practicaje. En el actual, lo que se ha hecho es ratificar lo que ya se venía realizando desde el anterior. La primera disposición de este siglo es del año 1917 cuando se crea la Capitanía General de Puertos, que es un organismo de actividad policial y uno de cuyos cometidos es controlar el practicaje. Posteriormente a ello, hubo un par de modificaciones de las reglamentaciones portuarias.

En tal sentido, podemos decir que se cambió la Capitanía General de Puertos por la Prefectura General Marítima --hoy Prefectura Nacional Naval--, pero el cometido asignado fue el mismo, es decir, controlar el sistema de practicaje. En estos casos, la actividad era esencialmente como es ahora, de policía marítima, pero en aquel momento se consideraba una entidad autónoma. A partir de 1973 se dictó un decreto-ley que adjuntó el servicio de prefectura a los cometidos de la Armada Nacional. Esto quiere decir que desde ese año hasta la fecha dicho cometido policial depende de la Armada Nacional.

Quiero aclarar que hago mención a todo esto porque la función de la policía portuaria y, fundamentalmente, de la Armada Nacional, por supuesto está vinculada a la custodia de la soberanía de nuestro país. Asimismo, existen otros aspectos que son relativos al practicaje y están vinculados a la soberanía de la nación. Pero el hecho de que el legislador se haya preocupado por asegurar que este servicio esté bajo la supervisión de una autoridad vinculada a la soberanía y que el propio reglamento establezca que el práctico es un delegado de la autoridad marítima, nos releva de alguna otra prueba relacionada con la importancia que tiene el funcionamiento del practicaje en la defensa de la soberanía nacional. Al respecto, podemos decir que tenemos muchos ejemplos de la intervención de los prácticos en la defensa de la soberanía. En lo que tiene que ver con este aspecto, cabe mencionar que en el año 1888 culminó un conflicto entre los orientales y los argentinos por el dominio del Río de la Plata en el cual los prácticos llevaron el estandarte de la defensa de nuestros derechos al uso del Río de la Plata. Afortunadamente, en ese año se elaboró un primer

tratado --que luego fue ratificado en 1891--, por el cual se acordó entre Uruguay y Argentina, cómo debían utilizarse los prácticos en el Río de la Plata, lo cual era como establecer los derechos que nos correspondían a los orientales en el uso del Río de la Plata. Específicamente, esa mención del tratado del año 1888, ratificado en 1891, fue uno de los antecedentes fundamentales que se tomó para la realización del tratado de límites entre Uruguay y Argentina, concretamente, el Estatuto del Río de la Plata de 1973. Es decir que dicho tratado, cuya concreción fue --podríamos decir-- un poco obligada por parte de los prácti os, se tomó como modelo para uno de los capítulos fundamentales de ese acuerdo.

Por lo tanto, negar la intervención de los prácticos en la soberanía nacional es desconocer el funcionamiento que tienen las autoridades nacionales y la delegación que ellas hacen cuando se le da al práctico la posibilidad de ejercer esa representación a la llegada de los barcos. En tal sentido, no podemos olvidar que la primera autoridad que sube a bordo cuando arriba una embarcación, es el práctico, quien tiene una recomendación específica de la autoridad marítima en cuanto a que debe indicar al capitán las condiciones a las que debe ajustar su conducta en las aguas que nos pertenecen. Entonces, excluir al práctico de su función relevante en lo que es la soberanía nacional, entiendo que es algo que ni siquiera podemos considerarlo. Menciono este asunto porque se trata de una situación que realmente nos afecta porque continuamente se observa --nuestro colega lo va a explicar luego con más énfasis y con ejemplos concretos-- cómo el práctico defiende la soberanía --y, específicamente, la de nuestros

Por otro lado, hemos recibido una nota de los prácticos de España, que sirve como un ejemplo más para los señores senadores acerca de como se está manejando en el mundo entero esta situación de transformación de la economía y qué ocurre con esta actividad. En España, al igual que en nuestro país --debo aclarar que tenemos algo que ver con ese país porque en la Ley de Puertos sancionada en el Uruguay intervino un perito contratado especialmente para asesorarnos sobre cómo debían funcionar nuestros puertos-- se llevó a cabo un estudio y un reacomodamiento de los puertos a la normativa moderna de funcionamiento. En ese sentido, el 7 de marzo de 1994, recibimos una carta de nuestros colegas españoles que a continuación voy a leer a los señores senadores. Allí se expresa: " En España tenemos la experiencia de que se ha puesto en vigor con fecha 24 de noviembre de 1992 una nueva Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Durante la preparación de esta Ley, esta Federación, en nombre de todos los prácticos españoles, pudo convencer al Legislativo de que el servicio de practicaje como mejor y más eficientemente funciona y, al mismo tiempo, más económico resulta, es manteniendo el servicio de practicaje como profesionales libres que tengan una fuerte relación con las autoridades marítimas y las portuarias, pero sin llegar a una dependencia. Por otro lado, se consiguió convencerlos de que la idea peregrina de la competitividad en el servicio de practicaje iría contra la seguridad y, además, el servicio quedaría en una situación difícil de llevar a la práctica. Finalmente en España, los prácticos han quedado como profesionales libres que tienen que contratar el servicio con el puerto, pero las autoridades portuarias están obligadas a

contratar el servicio con las actuales corporaciones de prácticos. Creemos que lo anteriormente dicho explica suficientemente el error que pueden llegar a cometer las administraciones, quizás por la falta de un conocimiento profundo del propio servicio de practicaje y, en ese sentido, deben ser muy cuidadosas antes de iniciar cambios que finalmente sufrirán los usuarios. Nosotros, como Federación de Prácticos del Puerto de España y con la experiencia de todo el proceso que ha conllevado la nueva Ley, recomendamos mantener el servicio en las líneas actuales, adaptando quizá algunos aspectos a los tiempos actuales, pero todo ello con un profundo análisis. En este sentido, quedamos a vuestra disposición para cualquier comentario puntual, así como, si así lo considerasen conveniente, a la de las autoridades marítimas o portuarias del Uruguay." Creí oportuno traer a Sala este documento porque todas nuestras reglamentaciones son hijas de lo que ha sido nuestra historia colonial, ya que la mayoría de ellas emanaron de los códigos españoles. Ese país está muy ligado a nosotros por muchas razones, no solamente por causas históricas, sino también por lazos de hermandad de otra naturaleza. Entonces, esto demuestra que este tema de las modificaciones o de los empujes sobre las actividades de los prácticos no es único de nuestro país. Como sabemos, en Argentina se ha producido un escándalo con respecto al sistema de practicaje. En España se quiso actuar en forma similiar y los representantes nacionales comprendieron que no se podía llevar a cabo algo tan disparatado. En este sentido, es importante que los señores legisladores sepan que no estamos inventando en todo lo que hacemos, sino que estamos siguiendo una corriente y defendiendo lo que es y debe ser la lógica de este trabajo. Me parece que es un absurdo querer tocar algo que funciona

bien y, por el contrario, si podemos fijar lo que está bien mediante una disposición legal --que es un poco más difícil que modificar un decreto--, creo que tenemos que apoyar esa posibilidad; y es lo que esperamos.

Además, si a alguien se le ocurre que este decreto es muy difícil de cambiar si se fija por medio de una ley, debemos señalar que el primer decreto sobre el practicaje data del año 1913 y su primera modificación se llevó a cabo en el año 1929. El penúltimo reglamento que tuvimos fue del año 1962 y se modificó en el año 1985. De modo que si hablamos de permanencia de las disposiciones que rigen el practicaje, ella queda demostrada por el hecho de que, prácticamente, las modificaciones son mínimas. Por otro lado, el propio Decreto establece cuáles son las pautas adecuadas para modificarlo. Si la Ley se va a ajustar a lo que establece el Decreto, va a reconocer que lo que está establecido en cuanto al funcionamiento y a las posibles modificaciones es lo que corresponde hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de ofrecer nuevamente la palabra a nuestros invitados, la Presidencia desea aclarar que a las 12 y 20 minutos tenemos otras obligaciones que cumplir. Por lo tanto, solicita que sean lo más breve posible en sus exposiciones.

SEÑOR HERBERT.- Señor Presidente: mediante cuatro puntos voy a contestar a las críticas que se han efectuado a la técnica legislativa de esta Ley. En primer lugar, la finalidad del proyecto de ley es ratificar la vigencia del sistema que rige desde hace más de 80 años. Entonces, si la Ley se sanciona, todo seguirá como está.

En segundo término, surge la duda acerca de la necesidad de la ley. La necesidad de una ley proviene de la resolución del Poder

Ejecutivo que anuncia un cambio revolucionario --y diría que hasta reaccionario-- en esta materia, que consiste en la adopción del principio de libre elección del práctico por el usuario, comercializando así el servicio. Este anuncio es intrínsecamente preocupante pero, además, influye en la negociación que normalmente deben llevar a cabo las agencias marítimas y los prácticos. Se trata, pues, de evitar una modificación incosulta y repentina del régimen vigente.

En tercer lugar, la sanción de la ley, contrariamente a lo que se ha afirmado, no impediría la eventual modificación evolutiva del reglamento vigente, porque también las disposiciones de este Reglamenteo --en especial, el artículo 125-- prevén su mecanismo de modificación que, a su vez, adquiriría valor legal. De manera que este mecanismo sigue siendo dinámico aún legalizando --por decirlo de alguna forma-- el Reglamento. Por cierto que sería muy interesante elaborar una Ley más importante y profunda, a la luz de las enseñanzas que nos brinda el Derecho Comparado con respecto al practicaje, para lo cual tanto la Sociedad de Prácticos como la Corporación de Prácticos están en condiciones de colaborar. No obstante, mientras que una ley completa --como se sabe, en este momento, no se puede aprobar una norma de esta naturaleza ya que el tiempo apremia-- y exhaustiva no sea sancionada, el proyecto actualmente a estudio del Senado tendría el efecto de un mandato dirigido al poder administrador en el sentido de no innovar en esta materia. Creemos que no se puede borrar de un "plumazo" un régimen que ha estado vigente durante 80 años y que ha sido efectivo.

Estos son los puntos más importantes en lo que respecta a las críticas que se han efectuado a la técnica legislativa.

Las leyes no pueden ser todas perfectas, pero creo que es excesivo el tenor de las críticas que se han hecho a esta norma, que tiene la virtud de ser muy corta y que va a continuar vigente hasta que se pueda estudiar una mejor, ya que ha funcionado muy bien durante todo este tiempo. Esto no solidifica la aplicación del Reglamento, ya que este prevé en sí mismo las condiciones de su alteración, es decir, tiene un artículo que contempla un mecanismo de dinámica y modificación evolutiva.

Existe algún ejemplo de cómo este servicio interesa al Estado en cuanto tal y no solamente a los particulares por motivos económicos; en ese sentido, los capitanes Leharcegui y Cabrera podrán realizar comentarios sobre el tema.

En conclusión, quisiera dejar claro que las críticas que he leído acerca de la técnica legislativa que se ha empleado en este proyecto de ley son excesivas y no contemplan el lado positivo de una ley muy breve y que tiene un gran significado. Esta resolución del poder administrador, inconsulta e inopinadamente, pretende cambiar un régimen que ha funcionado muy bien durante mucho tiempo.

SEÑOR LEHARCEGUI.- En lo que respecta a la soberanía, el artículo 28 del Reglamento de Prácticos prevé el funcionamiento en este aspecto. No voy a abundar en detalles, ya que no disponemos de mucho tiempo, pero quiero decir que reiteradamente se ha violentado el Tratado de Límites del Río de la Plata y el Frente Marítimo, en su artículo 24, y lo mismo ha pasado con el Estatuto del Río de la Plata. Tengo en mi poder las notas que hemos entregado al señor Ministro de Relaciones Exteriores, con quien tenemos una muy estrecha colaboración con respecto a este

tema, a pedido del propio Ministerio y de la Comisión Administradora.

Tenemos, por ejemplo, el caso del "Iolcos Bay", un barco de 224 metros que llegó a Nueva Palmira sin práctico uruguayo; es decir que no es un problema de uso, sino de violentar el Tratado de Límites. Por otro lado, podemos citar el "Reefer Jambu", que llegó a Fray Bentos en las mismas condiciones, el "Alikarnassos" y el "Kopalnia Borynia". Estos barcos fueron piloteados por prácticos argentinos, contraviniendo lo dispuesto por ambos países en los Tratados.

Además, en la página 45 del "River Plate Shipping Guide 1993/94" --que es la guía de los agentes marítimos de Buenos Aires, publicada por el Centro de Navegación de esa ciudad, y en la que figura como contribuyente destacado el Centro de Navegación Transatlántica de Uruguay--, leemos lo siguiente: "Hasta ahora, si un buque procede de un puerto uruguayo en el río Uruguay en tránsito hacia puertos en el extranjero pasando por el Paraná Bravo, Paraná Guazú, Paraná de las Palmas y Canal Mitre" --es decir, la aplicación de los dos Tratados--, "deberá utilizar los servicios de prácticos uruguayos en el río Uruguay, prácticos argentinos para el río Paraná y" --esto es lo curioso-- "práctico uruguayo o argentino a opción del Armador para el río de la Plata". Esto tiene dos significados: el primero es que no es a opción del Armador, sino del agente marítimo, y el segundo es que ya se está publicando la violación del Tratado, con lo cual nuestro Ministerio estaba muy preocupado.

Aquí se ha dicho también que en Estados Unidos el practicaje no es obligatorio. Voy a dejar a los señores senadores la lista de los puertos de ese país donde el practicaje es obligatorio --entre ellos, los que fueron nombrados en su oportunidad-- que figura en el "Guide to

Port Entry", edición 1993/94, que es el manual que está en los puentes de todos los barcos, para guía del capitán.

Asimismo, disponemos de un trabajo del Capitán Asano, Presidente de la Asociación de Prácticos japonesa, en el que figuran 23 países en los cuales el practicaje es obligatorio. También se hace una salvedad --que es muy interesante-- y se habla de la situación del práctico. Tenemos un total de unos 5100 prácticos, pero debemos aclarar que no se han tomado en cuenta Estados Unidos y el Reino Unido. De esta cantidad, el Capitán Asano señala que el 82% son profesionales independientes.

Por otra parte, podemos citar que a raíz del hundimiento del famoso barco "Amoco Cadiz" --el cual derramó casi 250.000 toneladas de crudo en las costas de Bretaña, calculándose el daño en unos U$S 100:000.000--, los Delegados del Consejo Europeo reunidos en Bremen emitieron la Directiva del Consejo 79/1034/EEC, que entró en vigencia a fines de 1979. Entre otras disposiciones, se aprobó requerir de los Capitanes una lista de control de su buque "verdadera y precisa", conteniendo el estado del buque, su equipamiento y personal para información del práctico. Cuando se habla de asesoramiento, parece ser que el práctico es alguien que dice algo al oído; en realidad, toma la maniobra del buque, si es requerido por la autoridad competente. Luego se menciona que el Capitán debe hacer uso de los Prácticos del distrito que corresponda, de acuerdo con las prácticas y reglamentaciones determinadas por las autoridades competentes. Estos datos han sido extraídos de las páginas 307 y 308 del "LLoyd's Nautical Year Book 1982".

También se dijo que en Australia el practicaje no es obligatorio. Al respecto, voy a proporcionar a los señores senadores una fotocopia

de las páginas 80 y 81 de "The Law of Pilotage", de G. K. Geen, publicado por el LLoyd's of London Press Limited, donde se puede ver que el pilotaje en Australia es obligatorio.

Del mismo modo, voy a decir que el costo uruguayo está siempre por debajo de la mitad del de los demás países. No hemos podido conseguir el de Brasil, porque no hay una tarifa oficial; en cuanto a la de Buenos Aires, ha sido extraída de la guía que emite el Centro de Navegación. Por ejemplo, el "Nedlloyd Zeelandia", de 150 Unidades Fiscales, tiene un costo de U$S 1.900 en Montevideo; en Hamburgo, el costo sería de U$S 7.400; en Rotterdam, de U$S 5.500; y en Buenos Aires, de U$S 5.700.

En cuanto a la Hidrovía, en su oportunidad entendimos que el practicaje no se debía crear en esta zona, por ser una figura muy compleja y que sólo se da donde es realmente necesario. Hace pocos días tuvimos el ejemplo de un buque de la Hidrovía, un empuje brasileño, que pidió práctico de Nueva Palmira a Fray Bentos. Se le explicó que no era necesario y el Capitán, en un acto de responsabilidad, admitiendo no conocer el río, lo solicitó igualmente. Esto está avalado por el artículo 25 del Reglamento, que dice que solamente no tomarán prácticos los barcos que, por Tratados internacionales --en este caso, el Tratado del Río de la Plata-- o por acuerdos entre países, naveguen con práctico extranjero o sin práctico.

SEÑOR CABRERA.- Quiero reiterar que estamos a las órdenes de los señores senadores para proporcionarles la documentación que avala nuestras palabras en todo momento. Quizás esta información sea difícil de interpretar para quienes no están al tanto del tema, por lo que insistimos en nuestra voluntad de explicar las posibles dudas que se planteen.

Todas nuestras palabras siempre estuvieron referidas a hechos concretos y a documentación escrita.

SEÑOR MARTIN.- En breves palabras, quiero referirme a la responsabilidad y a la parte disciplinaria del práctico a bordo de un buque. En otras ocasiones, aquí se ha manifestado, por parte de integrantes del Centro de Navegación, que el práctico, como asesor del capitán, no interviene en todo lo que tiene que ver con la responsabilidad por daños o perjuicios que pueda causar el buque a terceros o a sí mismo. Quiero aclarar que eso no es así porque, desde el punto de vista disciplinario o penal, el práctico está regido por el propio reglamento --que prevé desde sanciones leves a exoneraciones-- y en el cual se establece exactamente la multa que corresponde por cualquier irregularidad que se cometa a bordo. Inclusive, prevé la actuación de un juez sumariante, con un tribunal, el cual debe resolver si el práctico actuó o no con negligencia. Como si esto fuera poco, también existe el Tribunal Investigador de Accidentes Marítimos --para casos de averías mayores-- que está integrado por jerarcas de la autoridad marítima, y que determina si hubo culpa o negligencia del práctico actuante.

Por otro lado, quiero destacar que los daños producidos por el buque no los va a pagar el capitán ni tampoco el práctico ya que, en ese caso, cada capitán tendría que contar con un enorme capital a los efectos de poder cubrir las eventuales averías. Además, en los seguros existe una cláusula que prevé que los daños que se produzcan por negligencia del capitán, tripulación o prácticos estarán cubiertos. Quiere decir que el práctico no actuá en forma impune a bordo y puede impartir órdenes que puedan causar algún daño al buque o a las

instalaciones portuarias, sin tener responsabilidad alguna por ello.

SEÑOR LEJARCEGUI.- El artículo 1.442 del Código de Comercio establece que cuando el capitán es condenado a pagar una suma por un accidente, por negligencia o por impericia, si él demuestra que tiene práctico a bordo, podrá reclamarle a éste esa suma. Asimismo, en las modificaciones a la Convención de Seguridad y Vida Humana en el Mar, realizadas en 1978, se establece que en el puente del buque debe figurar todo en lo que el capitán debe colaborar con el práctico, es decir, los datos de maniobras, del buque en sí, etcétera, y que las órdenes del práctico sean bien entendidas y llevadas a cabo. Incluso esa reglamentación internacional dice que el alcance de los radares no podrá modificarse sin el conocimiento del práctico. De modo que el práctico toma un mando de hecho en las maniobras. Además, nuestro reglamento exige que el práctico le pida permiso al capitán para dar órdenes directamente.

SEÑOR CAJARVILLE.- Quiero hacer breve referencia a un tema que el Centro de Navegación le ha dado particular importancia y por eso no quiero dejarlo pasar en silencio. El mismo tiene relación con la definición en la ley de la actividad de practicaje como servicio público. Sobre este punto, simplemente quiero señalar a los señores senadores que el tema está analizado en el memorandum que las corporaciones de prácticos han presentado. Allí está explicado el significado más aceptado en el Derecho Comparado y en el Derecho Positivo Nacional de la expresión "servicio público". De ese documento se desprende que la actividad de los prácticos está perfectamente adecuada al concepto más aceptado de servicio público. De modo que, desde ese punto de vista, de ninguna manera puede cuestionarse

técnicamente este proyecto de ley, como pretende hacerlo el Centro de Navegación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como lo expresamos a los integrantes del Centro de Navegación la semana pasada, existen algunos temas que no corresponden a esta Comisión. Por ejemplo, el problema de si las facturas son caras o baratas o el de los turnos, son aspectos que tenemos que discutir si deben o no ser analizados en este ámbito. Debemos tomar en cuenta que tenemos que expresarnos sobre un proyecto de ley que viene aprobado por la Cámara de Representantes y decidir si lo aprobamos o no, o si le introducimos algunas modificaciones.

Considerando las exposiciones que hoy se han realizado, se puede interpretar que no es pretensión de las corporaciones de prácticos que el reglamento, que hoy se rige por un decreto de 1986, tenga categoría de ley. Entiendo que ello es así porque, en su artículo 125 se dice que todos los años se puede modificar y una vez que ello se acuerda, debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo. En este caso, si se le diera carácter de ley al reglamento, habría que elevar todo a consideración y aprobación del Parlamento, lo cual haría muy pesado el trámite para cualquier modificación que se quisiera realizar.

Por otro lado, las agencias marítimas, el Centro de Navegación y el señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas nos han afirmado que no se pretende que exista una relación de dependencia entre el práctico, la agencia contratante o el armador del buque. Esta es una de las preocupaciones que han manifestado los prácticos porque de no ser así cambiaría el carácter de muchas de las funciones que cumplen.

Aún no conocemos la opinión de la Administración Nacional de Puertos, que será convocada en próximas reuniones. Simplemente, deseo

hacer una reflexión final: todos los que trabajamos, de una forma o de otra, nunca debemos pensar que nos podemos ir a dormir a casa más tranquilos, porque las situaciones siempre se modifican en el mundo. De todos modos, con la información que recibimos y con la mucha o poca inteligencia que podamos tener, debemos confiar en que llegaremos a una conclusión saludable para el buen funcionamiento de la actividad de los prácticos, que es lo que preocupa a todos los que nos han visitado hasta ahora y a nosotros también.

Agradecemos su visita y sabemos que podamos contar con ustedes en cualquier oportunidad para que nos brinden un mayor asesoramiento sobre el tema.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 12 y 20 minutos)